

# A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235) :
- Examen et vote sur les crédits de la mission *Cohésion des territoires* et sur l'article 52, rattaché :
  - *Logement et hébergement d'urgence* (M. François JOLIVET, rapporteur spécial) ..... 2
  - *Politique des territoires* (M. Mohamed LAQHILA, rapporteur spécial) ..... 2
- Présences en réunion ..... 9

Vendredi  
27 octobre 2017  
Séance de 12 heures 20

Compte rendu n° 22

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence  
de M. Laurent Saint-Martin,  
Vice-président**

**puis de**

**Mme Émilie Cariou,  
Vice-présidente**



*La commission poursuit l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2018 (n° 235).*

*Après l'audition de M. Jacques Mézard, ministre de la cohésion des territoires, et de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires (voir le compte rendu <sup>(1)</sup> de la commission élargie du 27 octobre 2017 à 9 heures), la commission examine les crédits de la mission Cohésion des territoires (M. François Jolivet, rapporteur spécial pour le logement et l'hébergement d'urgence, et M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial pour la politique des territoires).*

**Article 29 : Crédits du budget général**

*La commission examine deux amendements identiques II-CF155 de M. Marc Le Fur et II-DN11 de M. Thibault Bazin.*

**M. Marc Le Fur.** Il s'agit de rétablir les contributions de l'État au financement du Fonds national d'aide au logement (FNAL) au niveau de 2017. Nous sommes très hostiles à la réduction des aides personnalisées au logement (APL) et aux conséquences en chaîne que cela entraîne.

**M. Thibault Bazin.** Les contraintes de la LOLF sont telles que nous devons gager notre amendement en baissant les crédits d'un autre programme, or nous ne pouvons le faire qu'avec le programme 177 relatif à l'hébergement d'urgence. On ne s'imagine pas un seul instant vider ce programme de ses crédits. Nous demandons par conséquent au Gouvernement de trouver un autre moyen de financement afin de rétablir le niveau des APL, avant de mettre en place une réforme globale de la politique du logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable. Je note toutefois avec soulagement votre réticence à vider le programme 177 de ses crédits.

*La commission rejette les amendements II-CF155 et II-DN11.*

*Puis elle examine l'amendement II-CD49 de Mme Mathilde Panot créant un nouveau programme Aides à la pierre.*

**M. Éric Coquerel.** Je suis opposé à la logique de bétonisation et d'artificialisation des terres pour le Grand Paris, ce sont des projets qui ne font qu'augmenter l'étalement urbain, et développer des pôles de compétitivité avec lesquels nous sommes en désaccord. Nous avons besoin de ces financements pour le Fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont la subvention de l'État baisse de 150 millions d'euros. Nous proposons donc un transfert du programme 112 vers un nouveau programme intitulé *Aides à la pierre* pour ne pas désagréger la politique du logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

**Mme Amélie de Montchalin.** Il nous semble important de maintenir les budgets alloués aux établissements publics d'aménagement parce qu'ils ont été pensés, en partie au

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/)

moins, comme des projets d'intérêt général au service de la science, de l'économie et de la recherche. Par exemple, à Saclay, les opérations ont été actées et les décisions prises en toute légalité. Nous ne devons pas arrêter des projets lancés. Avis défavorable.

**M. Éric Coquerel.** Merci pour cette réponse de fond. C'est la légalité contre l'égalité. Nous préférons favoriser l'égalité concernant la politique du logement, que vous écornez par la baisse de financement du FNAP.

*La commission rejette l'amendement II-CD49.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF159 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Nous proposons d'inscrire 185 millions d'euros au titre du projet de loi de finances pour 2018 pour commencer à payer le milliard d'euros annoncé pour le financement de la rénovation urbaine.

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Je partage l'idée qu'il est indispensable de doter l'ANRU des moyens nécessaires à la réalisation du nouveau plan. Le retour de l'État dans le financement de l'agence a été promis, 200 millions d'euros de crédits de paiement ont été prévus sur le quinquennat : 15 millions en 2018, 25 millions en 2019, 35 millions en 2020, 50 millions en 2021 et 75 millions en 2022. J'invite donc les auteurs de cet amendement à rejoindre celui que j'ai déposé pour inscrire le doublement de l'enveloppe liée au programme. Avis défavorable, même si j'en approuve l'intention.

**M. François Pupponi.** En tant qu'ancien président de l'ANRU, je vous assure que vous ne tiendrez pas le rythme. L'ANRU a besoin d'un milliard pour commencer à financer les projets. S'ils n'y sont pas, c'est impossible.

**M. Thibault Bazin.** Cela pose la question de la parole de l'État et de l'engagement donné. Il y a des contrats pluriannuels en jeu avec des cofinancements, il faut que l'État tienne parole.

*La commission rejette l'amendement II-CF159.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF157 de M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.*

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cet amendement vise à permettre le déploiement en 2018 d'une partie des crédits de la politique de la ville dont l'annulation a été vivement ressentie dans les quartiers prioritaires. Il propose donc un transfert de 24 millions d'euros de l'action 7 vers le programme de la *Politique de la ville*.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je comprends la volonté du rapporteur mais il entache l'équilibre de la loi de finance. J'y suis donc défavorable.

*La commission rejette l'amendement II-CF157.*

\*

*Sur l'avis favorable de MM. François Jolivet et Mohamed Laqhila, rapporteurs spéciaux, la commission adopte les crédits de la mission Cohésion des territoires.*

\*

*La commission examine maintenant l'article 52, rattaché.*

**Article 52 : Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social**

*La Commission examine les amendements de suppression de l'article II-CF150 de M. Marc Le Fur, II-CF160 de M. François Pupponi, II-CD24 de M. Guy Bricout, II-CD48 de Mme Mathilde Panot, II-CL23 de M. Stéphane Peu, II-CL51 de M. Jean-Louis Masson et II-DN6 de Thibault Bazin.*

**M. Marc Le Fur.** Cet amendement vise à supprimer l'article 52 qui impose aux bailleurs sociaux d'absorber la baisse des APL. Cela va mettre en péril des bailleurs sociaux déjà fragiles et mettre en cause des collectivités territoriales qui sont garantes des emprunts des bailleurs sociaux. De plus, cela va menacer les programmes d'investissement de construction, de réhabilitation et de mise aux normes.

**M. François Pupponi.** Je demande également la suppression de cet article notamment parce qu'il y a un problème de calendrier. La baisse de l'APL sera opérée par les CAF au 1<sup>er</sup> janvier 2018, mais la mise en œuvre du sous-loyer par les bailleurs sera opérationnelle au mieux en juin 2018. Ainsi, pendant six mois, les allocataires vont perdre une partie des APL sans aucune baisse de loyer. Avez-vous anticipé ce problème ?

**M. Eric Cocquerel.** Samedi, il y a eu un rassemblement à Paris de tous les bailleurs sociaux et des associations. Une personne me disait que ce qui lui permettait de ne pas penser qu'il tombait dans la précarité était d'avoir sur lui un billet de 5 euros. Cela pour montrer la portée d'un chiffre qui, par ailleurs, ne fait qu'amorcer la baisse future des allocations logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La réduction de loyer de solidarité est un prélèvement sur l'APL qui aurait dû être versé au locataire puisque l'article 52 définit des plafonds permettant de retirer des APL aux bailleurs qui les perçoivent. Il y aura de ce fait des locataires qui verront leur loyer baisser alors qu'ils ne touchent pas d'APL.

**M. Thibault Bazin.** La mesure de baisse des APL et des loyers prévue à l'article 52 souffre d'un manque de concertation. Les collectivités qui garantissent les prêts pourraient notamment se trouver responsables en cas de faillites de certains OPH et la production de logement neuf risque d'être divisée par deux. Nous proposons donc de revenir sur cette question quand le projet de loi sur le logement sera discuté.

**M. Stéphane Peu.** Les compensations envisagées et les financements alternatifs, en contrepartie de la baisse des APL, ne sont pas précisés dans cet article. Cette mesure aura un effet récessif sur l'économie : 12 milliards de moins sur le carnet de commande des PME du bâtiment et des artisans.

**M. Guy Bricout.** Je me joins à cette proposition. Le dispositif du Gouvernement déstabiliserait totalement le secteur du logement social et serait contre-productif tant d'un point de vue social qu'économique.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Concernant la réduction de loyer de solidarité, c'est en réalité un prélèvement forfaitaire sur l'APL qui est prévu. Le loyer ne sera jamais modifié. Je rappelle que les baux sont enregistrés à la conservation des hypothèques pour les conventions APL. En revanche, je reconnais qu'il existe un temps de latence pour que les CAF et les bailleurs puissent modifier leurs systèmes d'information. Les CAF ne devraient verser les APL modifiées qu'à compter d'avril 2018, et il y aura un rappel d'indus des montants que les bailleurs auront perçus à tort.

Sur la mise en œuvre des garanties d'emprunt, je crois pouvoir dire que cela n'est jamais arrivé. Par contre les municipalités peuvent être amenées par des subventions à participer au plan de redressement des organismes.

Enfin, les chantiers en cours ne vont pas s'arrêter du jour au lendemain, nous sommes ici sur des temps longs, sur l'équilibre d'opérations à trois ans. Comme l'a précisé le ministre, nous nous donnons trois années pour parvenir à la montée en charge de la réforme et préserver un équilibre d'exploitation qui permette aux bailleurs sociaux de mieux supporter les effets de bord de cette réforme. Je rappelle que la baisse de la dépense publique reste un impératif. Dans le secteur marchand, cela ne pourra être qu'un choc d'offre qui y fasse baisser les prix. L'article 52 est une invitation à négocier pour les bailleurs. Le budget du logement augmente tous les ans et cela ne fonctionne pas. Il faut arriver à transformer l'économie du monde HLM.

**M. Jean-Louis Masson.** À l'échelle européenne, on constate que partout les constructions sont insuffisantes et les prix trop élevés. L'inflation des prix dépasse la progression des revenus et de plus en plus d'Européens sont écrasés par les prix du logement. 11,3 % des ménages de l'Union Européenne consacre plus de 40 % de leurs revenus à leur logement ; 5,7 % seulement des ménages en France. La France a produit 100 000 logements sociaux en 2016, c'est-à-dire 25 % de la production européenne. Ces politiques n'ont donc pas été aussi inefficaces que vous le prétendez.

**M. Éric Coquerel.** Le vrai problème est celui de la rareté du logement qui fait que le taux d'effort des familles ne cesse d'augmenter. Il faudrait construire un million de logements sociaux en cinq ans.

**Mme Sylvia Pinel.** Si les APL augmentent depuis des décennies, comme l'affirme le rapporteur, c'est bien en raison de la faiblesse des revenus des allocataires. On ne peut pas considérer que ces aides ne sont pas utiles. Sur la question des logements du parc privé, nous n'avons aucune réponse de la part du Gouvernement. On parle de l'effet inflationniste des APL dans le seul secteur social, alors que les loyers y sont encadrés. Il y aura un impact certain de votre réforme sur la construction et la rénovation. Quant à la mutualisation, qui avait été encouragée lors du précédent gouvernement, je suis surprise des montants faibles que vous y consacrez. Je suis donc pour la suppression de cet article.

**M. Stéphane Peu.** Si l'article 52 est adopté, des organismes annuleront des opérations de construction dès 2018. Toute la production de logement neuf va en pâtir ainsi que les opérations d'isolation thermique. Quand vous avez 85 % de vos fonds propres qui disparaissent, c'est la double peine pour les locataires HLM : moins de pouvoir d'achat et moins d'entretien du patrimoine.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je précise que notre pays est le seul à ne pas avoir tiré les conséquences de la monoparentalité dans les foyers. Nous avons toujours les mêmes dispositifs, prévus pour deux salaires. Sur la péréquation du FNAP, dans le projet de loi, il est envisagé d'essayer de valoriser les actifs des organismes de logements sociaux avec la réalisation d'un système autoporté.

*La Commission rejette les amendements de suppression de l'article 52.*

*Puis elle examine les amendements II-CF151 de M. Marc Le Fur, II-CF161 de M. François Pupponi, II-CL50 de M. Jean-Louis Masson et II-DN7 de M. Thibault Bazin.*

**M. François Pupponi.** La suppression de l'APL accession est complètement contra-cyclique. Aujourd'hui, 120 000 personnes peuvent acheter un premier logement en libérant du logement social ou privé. En supprimant l'APL accession, ils ne pourront plus être solvabilisés. Plutôt que de financer l'APL accession, on va financer l'APL classique car on ne leur permettra pas de sortir du logement social et donc cela continue de peser sur le financement de l'État.

**M. Jean-Louis Masson.** Effectivement, 70 % des moins de 30 ans est éligible à l'APL accession. Sans pouvoir accéder à la propriété, ils resteront dans le logement social.

**M. Thibault Bazin.** Dans l'évaluation préalable de l'article, il est écrit qu'on supprime un mécanisme peu efficace et peu attractif. Cet argument n'est pas tenable. Tout ce qui contribue à l'accès à la propriété doit être maintenu et même étoffé. C'est peu d'argent qui représente un réel effet de levier.

**M. Stéphane Peu.** L'APL accession est un outil précieux pour fluidifier la mobilité dans le parc HLM, je suis opposé à sa suppression.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** La question de l'APL accession fait partie des négociations globales toujours en cours. À ce stade, mon avis est donc défavorable.

*La commission rejette les amendements II-CF151, II-CF161, II-CL50 et II-DN7 puis rejette les amendements II-CF152 de M. Marc Le Fur et II-DN8 de M. Thibault Bazin portant sur le même sujet.*

*La commission examine ensuite les amendements identiques II-CF154 de M. Marc Le Fur et II-DN10 de M. Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Je propose que la mutualisation financière entre les bailleurs sociaux soit établie sur la base d'une péréquation équilibrée entre les territoires. Tous les bailleurs n'ont pas des fonds propres importants, il existe des disparités entre eux. Il est donc important que la péréquation ne se fasse pas au sein du périmètre des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

*La commission rejette les amendements II-CF154 et II-DN10.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF162 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement vise à supprimer les modifications apportées par l'article 52 à l'application du supplément de loyer de solidarité. Appliquer le surloyer dès le premier euro de dépassement va à l'encontre de la mixité sociale et risque de faire partir les classes moyennes vers le parc locatif privé alors que dans certains territoires il est hors de portée de cette population.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** J'ai bien compris vos inquiétudes mais mon avis est défavorable.

*La Commission rejette l'amendement II-CF162 de M. François Pupponi.*

*Puis elle examine l'amendement II-CL52 de M. Jean-Louis Masson. Après l'avis défavorable du rapporteur spécial, l'amendement II-CL52 est rejeté.*

*La commission examine ensuite l'amendement II-CF163 de M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Si l'article 52 s'applique aussi aux résidences étudiantes, les étudiants verront leur loyer baisser et verseront moins aux gestionnaires de leurs résidences ; gestionnaire qui, lui, doit payer un loyer au propriétaire et qui ne verra pas son loyer baisser. Le modèle économique des résidences étudiantes ne fonctionnerait plus. Je propose donc que les deux loyers baissent : celui payé par l'étudiant au gestionnaire et celui du gestionnaire au propriétaire.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Je suis en désaccord avec votre lecture de l'article 52, vos inquiétudes n'ont pas lieu d'être. Le ministre l'a encore rappelé précédemment.

*La Commission rejette l'amendement II-CF163.*

*Puis elle examine les amendements identiques II-CF153 de M. Marc Le Fur et II-DN9 de Thibault Bazin.*

**M. Thibault Bazin.** Cet amendement vise à laisser plus de temps aux bailleurs sociaux pour s'accorder sur le système de mutualisation en reportant ce délai de discussion d'avril à juillet.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis défavorable.

*La Commission rejette les amendements II-CF153 et II-DN9.*

*Puis elle adopte l'article 52.*

### **Après l'article 52**

*La commission examine les amendements II-CF168, II-CF167 et II-CF164 de M. François Pupponi qui fixent respectivement le reste à charge de loyer à 20 %, 15 % et 10 % du montant du loyer acquitté par les locataires.*

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Mon avis est défavorable concernant ces trois amendements. Cependant, il ouvre un débat important.

*La Commission rejette les amendements II-CF168, II-CF167 et II-CF164.*

*Puis elle examine l'amendement II-CD25 de M. Guy Bricout.*

**M. Guy Bricout.** Cet amendement vise à autoriser les collectivités territoriales à apporter leur garantie d'emprunt aux organismes de foncier solidaire (OFS) qui acquièrent des terrains en vue d'y faire réaliser des opérations en bail réel solidaire. Ceci afin de permettre à ces OFS d'avoir accès aux prêts de long terme de la Caisse des dépôts.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Avis favorable.

*La Commission adopte l'amendement II-CD25.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF156 de M. Mohamed Laqhila.*

**M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial.** Cet amendement propose de porter le montant du financement du nouveau programme de renouvellement urbain dans la loi de 2014 de programmation pour la ville de 6 milliards d'euros à 10 milliards d'euros, conformément aux engagements du Président de la République, et de confirmer l'engagement de l'État au financement du programme à hauteur d'un milliard d'euros.

J'espère que cet amendement, identique dans sa rédaction à celui déposé par la rapporteure pour avis de la commission des affaires économiques Mme Annaïg Le Meur, avec laquelle j'ai conduit plusieurs auditions, saura rassurer les députés qui ont déposé des amendements de crédits en vue d'abonder les moyens de l'ANRU.

*La Commission adopte l'amendement II-CF156.*

*Puis elle examine l'amendement II-CF166 défendu par M. François Pupponi.*

**M. François Pupponi.** Cet amendement propose que soit créé, à compter de 2018, un prélèvement sur le fonds de roulement des organismes HLM non-vertueux, au profit du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont l'objet est le financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux organismes d'habitations à loyer modéré.

**M. François Jolivet, rapporteur spécial.** Cette idée est aussi au cœur des négociations entre les organismes HLM et le gouvernement. Pour l'instant, c'est un avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement II-CF166.*

\*

\* \*



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire**

Réunion du vendredi 27 octobre 2017 à 12 heures 20

Présents. - Mme Émilie Cariou, M. Éric Coquerel, M. Olivier Damaisin, Mme Dominique David, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Perrine Goulet, M. Stanislas Guerini, M. François Jolivet, M. Mohamed Laqhila, M. Marc Le Fur, M. Gilles Le Gendre, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, M. Pierre Person, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Sylvia Pinel, M. François Pupponi, M. Laurent Saint-Martin, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas

Excusés. - M. Jean-Louis Bourlanges, M. Joël Giraud, M. Olivier Serva

Assistaient également à la réunion. - M. Thibault Bazin, M. Guy Bricout, Mme Christelle Dubos, M. Jean-Louis Masson, M. Stéphane Peu

